

# AKADÉMIA KLASICKEJ EKONÓMIE 2024



## **Problém nedostatočnej decentralizácie na Slovensku a možné riešenia daného problému**

## Základy o decentralizácii

Decentralizácia územno-správneho členenia – je proces prenosu právomocí a zodpovedností z centrálnej vlády na nižšie úrovne verejnej správy ako sú napríklad samosprávne kraje, mestá a obce. Decentralizácia patrí medzi kľúčové princípy efektívneho riadenia moderného demokratického štátu. Na Slovensku však tento proces často čelí mnohým výzvam a obmedzeniam, ktoré negatívne ovplyvňujú kvalitu správy vecí verejných. Hoci po roku 1989 po zmene zo socialistického centrálne plánovaného režimu na režim demokratický s otvoreným trhom prebehli viaceré reformy, ktoré mali podporiť väčšiu autonómiu samospráv, realita je bohužiaľ taká, že v mnohých oblastiach Slovensko zostáva výrazne centralizovaným štátom.

Jedným z hlavných problémov nedostatočnej decentralizácie na Slovensku je centralizácia finančných zdrojov. Mnohé obce a mestá sú závislé od prerozdeľovania financií z centrálnej úrovne, čo ich výrazne obmedzuje v schopnosti samostatne plánovať a realizovať svoje rozvojové projekty. Táto závislosť má za následok nielen nedostatočnú flexibilitu miestnych samospráv, ale často aj posilňovanie regionálnych nerovností. Kým väčšie a ekonomicky silnejšie mestá si dokážu zabezpečiť dostatok zdrojov, menšie a menej rozvinuté obce sa často ocitajú v začarovanom kruhu finančnej nestability.

Ďalším aspektom, na ktorý odkazuje aj Friedrich Hayek: *“Čím viac štát plánuje, tým ťažšie sa plánovanie stáva pre jednotlivca.”*<sup>1</sup> je obmedzená právomoc samospráv v rozhodovacích procesoch, mnohé kompetencie, ktoré by mohli byť efektívnejšie spravované na miestnej úrovni, keďže právomoc rozhodovať by bola bližšie ku samotným občanom a im zvoleným reprezentantom daného regiónu, samosprávy alebo obce, zostávajú pod kontrolou centrálnej vlády ktorá postráda pohľady miestnych občanov na problematiku v ich samosprávnom celku (regióny, kraje, mestá, obce,...). Príkladom môže byť plánovanie v oblasti školstva, zdravotníctva či infraštruktúry, kde miestne orgány nemajú dostatočnú autonómiu prispôbovať rozhodnutia potrebám svojich komunit. Tento stav vedie k pocitu odcudzenia občanov od verejnej správy, keďže rozhodnutia, ktoré priamo ovplyvňujú ich každodenný život, sa prijímajú ďaleko od miest, kde žijú. Takáto forma riadenia štátu sa považuje za neefektívnu, keďže tým pádom financie, ktoré mohli byť efektívne priradené na realizáciu projektov pre podporu infraštruktúry, školstva, nezamestnanosti, lokálnou samosprávou daného územného celku sú namiesto toho priradené centrálnym vedením (v prípade Slovenska z Bratislavy), ktorého efektívnosť využívania daných financií je diskutabilná.

Mojím cieľom v tejto eseji je podať informácie k tejto problematike, vyjadriť môj názor, ktorý je podložený faktami a teóriou od uznávaného ekonóma, akým je Friedrich Hayek.

## Centralizácia na Slovensku za minulého režimu

Centralizácia na Slovensku siaha do 20. storočia, pričom jedným z najvýznamnejších období, ktoré ovplyvnilo súčasnú podobu riadenia štátu, je éra komunizmu. Po druhej svetovej vojne sa

---

<sup>1</sup> Hayek F.: The Road to Serfdom, Routledge, 1944, s. 79.

Československo, ktorého Slovensko bolo súčasťou, stalo socialistickým štátom riadeným komunistickou ideológiou. Táto ideológia presadzovala centralizovaný model riadenia, ktorý mal za cieľ zjednotiť všetky aspekty spoločnosti – politiku, ekonomiku aj verejnú správu – pod kontrolou absolútnej mocenskej štruktúry ktorá veľmi často presadzovala svoje vlastné záujmy a záujmy, ktoré vtedajšia vláda považovala za potrebné, nie potreby obyvateľa, tento jav nebol a bohužiaľ ani doteraz nie je nevídaný a upozornil naň aj Friedrich Hayek. V diele *The Constitution of Liberty* (1960) hovorí o tom, že centralizovaná kontrola vlády vytvára nebezpečenstvo, že vláda využije svoju moc na to, aby slúžila svojim vlastným záujmom a nie záujmom spoločnosti.

Jedným z hlavných cieľov komunistického režimu bolo vytvoriť homogénnu spoločnosť, kde by sa skoro úplne eliminovala nerovnosť medzi regiónmi a zabezpečila sa „spravodlivá“ distribúcia zdrojov. V praxi však tento prístup viedol k silnej centralizácii riadenia štátu, ktoré bolo sústredené v rukách ústredných orgánov v Prahe. Na Slovensku, ako menej rozvinutej časti Československa, sa to prejavovalo tým, že kľúčové rozhodnutia o hospodárskom, sociálnom a ekonomickom rozvoji sa prijímali bez ohľadu na špecifické potreby jednotlivých regiónov, samospráv a najmä občanov. Tento prístup brzdil miestne iniciatívy a znižoval schopnosť regiónov samostatne plánovať svoj rozvoj.

Centralizácia v tomto období zasiahla aj samotnú štruktúru verejnej správy. Miestne orgány neboli autonómne, ale fungovali ako výkonné zložky centrálnej vlády. Obce a mestá nemali vlastné finančné zdroje ani právomoci na rozhodovanie o kľúčových projektoch, ako sú napríklad rozvoj infraštruktúry, školstvo či zdravotníctvo. Tento model spôsobil, že miestni predstavitelia národných výborov boli len vykonávateľmi politických rozhodnutí prijatých na najvyššej úrovni centralizovanej vlády, čo znižovalo zodpovednosť a transparentnosť verejnej správy.

Ekonomická centralizácia v ére komunizmu bola evidentná v tom smere, v akom sa bývalé Československo rozvíjalo. Plánované hospodárstvo diktovalo, kde sa budú rozvíjať priemyselné podniky a aké investície sa budú realizovať. Na Slovensku to znamenalo, že regióny boli ekonomicky závislé na rozhodnutiach z centrálnej vlády, čo nielenže potláčalo prirodzený rozvoj, ale aj spôsobilo hospodársku stagnáciu v niektorých častiach krajiny.

Bohužiaľ, stopy centralizácie po minulom režime pretrvávajú aj po páde komunizmu v roku 1989. Hoci Slovensko odvtedy prešlo viacerými reformami ako napríklad v roku 1999, keď vtedajšia vláda Slovenskej Republiky prerokovala *Stratégiu reformy verejnej správy a reformu riadenia verejných financií*, mnohé princípy a prístupy, ktoré boli dané za obdobia komunizmu, zostali nezmenené. Centralizované riadenie zanechalo hlboké stopy v kultúre verejnej správy, kde závislosť na centrálnych orgánoch a slabá miestna iniciatíva stále pretrvávajú. Ak má Slovensko prekonať tieto historické bariéry, bude potrebné prehĺbiť proces decentralizácie a podporiť rozvoj a iniciatívy miestnej samosprávy.

## Reformy po roku 1999

V roku 1999 vtedajšia vláda Slovenskej republiky schválila viaceré dokumenty/reformy ohľadom verejnej správy a správy verejných financií, ktoré mali za cieľ zlepšiť finančnú stabilitu a priblížiť správu vecí verejných bližšie k občanovi. Snahou daných dokumentov/reforiem bolo viac decentralizovať výkon verejnej správy na Slovensku. O daných reformách hovorí aj bývalí minister financií Viktor Nižňanský.

*„V auguste 1999 vláda SR prerokovala a vzala na vedomie Stratégiu reformy verejnej správy, ktorá obsahovala zásady usporiadania verejnej správy, ale aj zásady súvisiacich koncepcií (reforma verejných financií, kontrola, informatizácia, vzdelávanie). Vláda uznesením č. 695/1999 schválila:*

- *pokračovanie v realizácii oddeleného, alebo tzv. duálneho modelu usporiadania verejnej správy,<sup>3</sup> t. j., že verejnú správu bude zabezpečovať oddelene štátna správa a územná samospráva, dve nezávislé, ale spolupracujúce zložky verejnej správy;*
- *výrazný presun kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu a uplatnenie princípu subsidiarity pri novom rozdelení kompetencií;*
- *zníženie miery pôsobnosti štátnej správy v území (okrem úloh, ktoré sú výlučnou kompetenciou štátu);*
- *potrebu znižovania výdavkov na verejnú správu;*
- *vypracovanie súvisiacich koncepcií príslušnými orgánmi verejnej správy.”<sup>2</sup>*

*Systém riadenia verejných výdavkov vyžaduje štyri typy finančnej disciplíny: 44 kontrolu celkových výdavkov, účinný spôsob rozdelenia výdavkov, ktorý odráža výdavkové priority, efektívne poskytovanie verejných služieb a minimalizáciu finančných nákladov pri riadení verejných financií.*

*Vychádzajúc zo Stratégie RR, je táto reforma v súčasnosti zameraná na tri vzájomne podmienené oblasti: posilnenie transparentnosti verejných financií, posilnenie úlohy strategického plánovania pri alokácii zdrojov a prechod k rozpočtovaniu orientovanému na výsledky, vytvorenie systému pre tvorbu stabilného strednodobého rámca verejných financií.<sup>3</sup>*

## Stav decentralizácie na Slovensku

Po roku 1989, keď Slovensko prešlo politickými a ekonomickými reformami, sa decentralizácia stala veľkou výzvou toho obdobia. Reformy v oblasti verejnej správy, najmä po roku 1999, zahŕňali prenesenie viacerých kompetencií na miestne a regionálne samosprávy a redistribúciu časti štátnych financií. Napriek tomu zostáva Slovensko jedným z najcentralizovanejších štátov v Európskej únii, čím zaostáva za viacerými susednými krajinami ako napríklad Česko alebo Poľsko.

---

<sup>2</sup> Nižňanský V.: Decentralizácia na Slovensku BILANCIA NEKONEČNÉHO PRÍBEHU 1995 – 2005. Bratislava: Úrad vlády Slovenskej republiky Kancelária splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy, 2005, s. 37.

<sup>3</sup> KOLLÁROVÁ J.: REFORMA VEŘEJNÝCH FINANČÍ VE SLOVENSKÉ REPUBLICE. Brno: Diplomová práce Masarykova univerzita Ekonomicko-správní fakulta, 2006, s. 36-37.

Hoci formálne existujú regionálne a miestne inštitúcie, ich právomoci a finančné prostriedky sú silno obmedzené, a preto je ich schopnosť realizovať projekty napríklad v infraštruktúre zbytočne obmedzená.

Jedným z hlavných problémov stavu decentralizácie na Slovensku je centralizácia finančných fondov. Väčšina daní a príjmov sa zbiera na úrovni centrálnej vlády, ktorá ich následne prerozdeľuje a distribuuje medzi samosprávy ako napríklad regióny, mestá a obce. Tento model vytvára finančnú závislosť samospráv od štátu a obmedzuje ich schopnosť nezávisle plánovať rozvojové aktivity v oblasti infraštruktúry, školstva, atď. Navyše, prerozdeľovanie financií často neodráža skutočné potreby jednotlivých regiónov, čím sa prehľbujú regionálne rozdiely.

## Efekt na krajinu: sociálne a regionálne rozdiely

Jedným z najviditeľnejších dôsledkov nedostatočnej decentralizácie na Slovensku sú výrazné regionálne rozdiely. Kým ekonomicky silné mestá ako Bratislava a Košice disponujú omnoho väčším prístupom k finančným zdrojom, investíciám a infraštruktúre, zaostalejšie regióny, najmä na východe a juhu Slovenska čelia vysokému stupňu nezamestnanosti, slabému financovaniu verejných služieb a nedostatočnej dopravnej, sociálnej alebo vzdelávacej infraštruktúre. Tieto regionálne rozdiely sa desaťročiami nezlepšujú, práve naopak rozdiely najmä medzi spomenutými východnými a južnými regiónmi sa naďalej prehľbujú.

Regionálne nerovnosti nabádajú na migráciu obyvateľov z chudobnejších regiónov do ekonomicky silnejších centier. Obyvatelia, najmä mladí a vzdelaní ľudia, opúšťajú vidiecke oblasti a menšie mestá v prospech veľkých miest alebo zahraničia, kde nachádzajú viac pracovných príležitostí a lepšie životné podmienky. Tento jav vedie k tzv. „odlivu mozgov“, ktorý výrazne oslabuje sociálnu a ekonomickú základňu postihnutých regiónov a ďalej znemožňuje ich vývoj. Týmto spôsobom sa prehľbuje demografická kríza, ktorá je obzvlášť kritická v regiónoch so starnúcou populáciou a nedostatkom mladých a najmä pracujúcich obyvateľov. Dlhodobý dôsledok tejto situácie je ešte väčšia izolácia zaostalých regiónov, čo predstavuje začarovaný kruh nerovností.

Nedostatočná infraštruktúra v slabších regiónoch má tiež vplyv na prehľbovaní regionálnych rozdielov. Ide o dopravnú dostupnosť v oblasti cestnej siete železničnej siete, edukačných zariadení a technologickej infraštruktúry - toto všetko sťažuje rozvoj miestneho podnikania a obmedzuje príviv zahraničných investícií. Sú preferované oblasti ktoré disponujú takouto vybavenosťou, a tým sa prehľbuje zaostávanie iných regiónov.

Slabá decentralizácia má taktiež vplyv aj na kvalitu poskytovaných služieb. Chudobnejšie regióny trápia podfinancované školy, zdravotné strediská a kultúrne inštitúcie, čo ovplyvňuje životnú úroveň obyvateľov žijúcich v spomínaných ekonomicky menej výkonných regiónoch.

Ak to porovnáme s mestami ako napríklad Bratislava alebo Košice, ktoré disponujú s ďaleko vyvinutejšou infraštruktúrou, je kvalita života obyvateľov v týchto mestách na viacnásobne vyššej úrovni. Takéto rozdiely nabádajú k pocitom nespravodlivosti a marginalizácie medzi obyvateľmi v menej rozvinutých regiónoch.

Je potreba tiež spomenúť aj vplyv centralizácie na sociálnu a kultúrnu identitu jednotlivých regiónov. Rozhodovanie z centra zväčša nerešpektuje špecifiká, jednotlivých regiónov. Čo zvyčajne postupne vedie k strate obyvateľov, kultúrnym hodnotám, a tým k oslabovaniu rozmanitosti a strate unikátneho charakteru Slovenska.

## Môj pohľad a predstava o riešení

Môj názor na súčasný stav centralizácie/decentralizácie je veľmi jednoduchý a dalo by sa povedať aj očividný, keď si zoberieme nielen terajšie, ale aj ekonomické okolnosti v minulosti na Slovensku. Úroveň centralizácie na Slovensku bola a aj, bohužiaľ, stále zostáva alarmujúca. Samosprávy nedostávajú dostatočnú časť financií, aby mohli investovať a realizovať potrebné projekty väčšieho rozsahu bez zapojenia štátu, čo zbytočne predlžuje povoľovacie procesy, a taktiež je potreba ochoty štátu (tj. vlády) na pristúpenie k danému projektu. Viaceré kompetencie v oblastiach ako sú školstvo, zdravotníctvo alebo doprava, sú prevažne riadené štátom, čo ich robí nelokalizované na potreby daného územného celku, čo znižuje ich potenciálnu efektívnosť, keby boli riadené lokálnou autoritou, viac by odzrkadľovali potreby občanov danej samosprávy a obyvatelia by sa cítili viac reprezentovaní. Z môjho názoru logicky vychádzajú aj riešenia, ktoré považujem za efektívne.

Práve z efektivity vychádzajú aj určité potreby doriešenia v rámci rozvoja krajiny, ktorá musí vychádzať zo stanovených podmienok, schválených obyvateľstvom žijúcim v tomto regióne, prostredníctvom jej najvyššej authority - municipality.

V krajinách západne od Slovenska, takéto podmienky má každá obec a každé mesto zadané v strategickom dokumente - Územnom pláne pre celé katastrálne územie.

V rámci reforiem nastala výraznejšia podpora urbanizmu regiónov, realizácia a schvaľovanie územných plánov a rozvoja vidieka aj na Slovensku (škoda, že sa to nedotýkalo aj intravilánov).

Po roku 2005 nastal postupný ústup podpory urbanizmu a výrazne sa zvýšila podpora investičných enviroprojektov.

Tieto projekty iba reagovali a doteraz reagujú na rozhodnutia z centra. Absentuje generel rozvoja územia, ktorý by vychádzal z trhových skutočností a potrieb v oblasti bytovej a priemyselnej výstavby, líniových stavieb, hospodárskeho rozvoja,... na obdobie aspoň 10 rokov. Takýto generel je podkladom pre výpočet potrieb a dimenzovania kapacít, aby sa po pár rokoch nemuselo opäť investovať do ich zvyšovania.

Preto bude zrejme nevyhnutné, z pohľadu budúcnosti tejto krajiny, pokračovať, kde sa pred rokmi skočilo. S urbanistami naštartovať spracovanie UPD všetkých obcí a miest a jeho priebežné aktualizovanie.

## Záver

Na záver eseje by som chcel iba znovu zvýrazniť svoj názor, o tom ako centralizácia dokáže ekonomicky brzdiť rozvoj krajiny. A v prípade Slovenska je tento fakt veľmi očividný, Slovensko ako štát by mohlo výrazne benefitovať na výraznejšej decentralizácii, keďže sme v súčasnosti jeden z najviac centralizovaných štátov v Európskej únii.

Mojou snahou bolo v tejto eseji zamerať sa na danú problematiku a podať aj svoje osobné názory a riešenia, ale aj fakty.

### **Použitá literatúra**

Hayek F.: The Road to Serfdom, Routledge, 1944

Kollárová J.: REFORMA VEŘEJNÝCH FINANČÍ VE SLOVENSKÉ REPUBLICE. Brno: Diplomová práce Masarykova univerzita Ekonomicko-správní fakulta, 2006

Miller F. E.: Hayek's The Constitution of Liberty, London, The Institute of Economic Affairs, 2010

Nižňanský V.: Decentralizácia na Slovensku BILANCIA NEKONEČNÉHO PRÍBEHU 1995 – 2005. Bratislava: Úrad vlády Slovenskej republiky Kancelária splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy, 2005

Smith A.: THE WEALTH OF NATIONS, LONDON: J. M. DENT & SONS LTD, 1776